

La Ley 1448 de 2011: un punto de quiebre de la violencia en Colombia¹

CARLOS ESTEBAN FORERO BUSTOS^{2,*}

Resumen

El año 2012 representó, para Colombia, un quiebre determinante en el concepto acerca del conflicto. Por una parte, debido a la consideración de la existencia de un conflicto interno y, por otro lado, a causa del inicio de la fase pública del proceso de negociación con la guerrilla de las FARC-EP. La Ley 1448, denominada la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, es una normatividad que tiene, como finalidad inicial, asignarles un lugar importante a las víctimas a través de la reparación, restitución y garantías de no repetición. Por medio de un enfoque cualitativo y mediante la revisión y análisis documental, se buscará una explicación sobre si esta ley marcó o no un cambio en la identificación de la violencia en la que lleva sumida Colombia por más de cincuenta años. Es así como el presente documento, en primera instancia, discurrirá acerca de la violencia en Colombia; posteriormente, se contrastarán los objetivos de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; paso seguido, se presentará la forma de reconocimiento de las víctimas del conflicto armado por uno de los principales actores: las guerrillas, y, finalmente, se abordará el tema de los argumentos de los detractores y partidarios acerca de la existencia de un conflicto armado en Colombia, para concluir que

¹ Artículo producto del Semillero de Investigación “Política colombiana” y del Proyecto de Iniciación Científica: INV_EES_2798 “El proceso de construcción de Estado durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018)”, adscritos al Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada.

² Estudiante del Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

* u0902405@unimilitar.edu.co.

Fecha de recepción:
8 de mayo de 2019.

Fecha de aceptación:
11 de septiembre de 2019.

Para citar este artículo:
Forero, C. (2019). La Ley 1448 de 2011: un punto de quiebre de la violencia en Colombia. *Perspectivas en inteligencia*, 11(20): 265-271.

la Ley 1448 representa un punto de inflexión importante en la consideración del conflicto en el país.

Palabras clave: violencia, restitución de tierras, justicia, paz y víctimas.

Clasificación JEL: H56, I31, R11.

Law 1448 of 2011: a break point of violence in Colombia

Abstract

The year 2012 represented, for Colombia, a decisive break in the concept of the conflict. On the one hand, due to the consideration of the existence of an internal conflict and, on the other hand, due to the start of the public phase of the negotiation process with the FARC-EP guerrillas. Law 1448, called the Law of Victims and Restitution of Lands, is a regulation that has, as its initial purpose, to assign an important place to victims through reparation, restitution and guarantees of non-repetition. Through a qualitative approach and through documentary review and analysis, we will sought an explanation as to whether or not this law marked a change in the identification of violence in which Colombia has been immersed for more than fifty years. Thus, this document, in the first instance, will address the violence in Colombia; subsequently, the objectives of Law 975 of 2005 or Law of Justice and Peace will be contrasted with the Law of Victims and Restitution of Lands; next step, the form of recognition of the victims of the armed conflict by one of the main actors: the guerrillas, will be presented, and finally, the topic of the arguments of the detractors and supporters about the existence of an armed conflict in Colombia, to conclude that Law 1448 represents an important turning point in considering the conflict in the country.

Keywords: violence, land restitution, justice, peace and victims.

JEL classification: H56, I31, R11.

Introducción

Desde el nacimiento de Colombia como Estado independiente, como nación le ha resultado difícil tomar el control completo sobre su territorio, por tres

características en especial: la violencia, el clientelismo y el bipartidismo, aunado a las condiciones territoriales y de infraestructura que hacen complejo el acceso de sus instituciones a la totalidad del territorio. Para hablar de la violencia en Colombia es necesario referirse al bipartidismo y clientelismo como factores que la generaron, en especial en vigencia de la Constitución Política de 1886.

De la mano con la anterior, una de las principales características de la Constitución Política de 1886 era la inexistencia del pluralismo político. Esto quiere decir que solo existían dos partidos oficiales: el conservador y el liberal, aunque cabe resaltar que, en el proceso de evolución del país, surgieron otros partidos como la ANAPO en 1945. Sin embargo y en un marco general, la hegemonía la tuvieron los dos partidos oficiales ya mencionados. Este hecho generó un duopolio de dos fuerzas políticas con ideas totalmente distintas, las cuales buscaban establecerse en la totalidad del país. Este choque de intereses por el control del territorio llevó, en varias ocasiones, al estallido de guerras civiles, trayendo consigo violencia y fragmentación al estado colombiano.

En la época del Frente Nacional (1958-1974) y al término de este, el monopolio legítimo de la fuerza del Estado comenzó a ser disputado por actores que surgieron de la época de la violencia: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) –luego de la toma a Marquetalia– y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en los Santanderes, así como las autodefensas, con las que se enfrentaron por el control de las zonas alejadas del centro.

De esta manera, se entiende que la violencia en Colombia no ha sido de un solo tipo, ya que se ha ejercido por diversos actores armados, que surgieron en entornos distintos y con finalidades distintas los cuales, en la mayoría de los casos, son resultado de una violencia heredada del pasado, que también ha sido favorecida por la geografía colombiana y su carencia de conectividad con el centro. Esta violencia multidimensional dejó víctimas que, a lo largo de los años, han tenido que sufrir el flagelo de la violencia.

Por lo anterior, este documento pretende responder a la pregunta ¿Cómo influyó la Ley 1448 en el reconocimiento del conflicto armado en Colombia? Para ello, se llevó a cabo una búsqueda con enfoque cualitativo que se valió de la revisión documental y análisis de la información recolectada con el fin de responder al objetivo de entender cómo la Ley 1448 influyó en el reconocimiento del conflicto armado y posterior inicio de negociaciones de paz, encontrando que solo esta ley permitió el reconocimiento real de las víctimas que a su vez concluyó en el desarrollo y término de los acuerdos de paz.

Hallazgos y resultados

Durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (1998-2002) y en el marco de la seguridad democrática, se inician los acercamientos con las Autodefensas Unidas de Colombia para lograr su desarme y desmovilización; ejemplo de esto son los acuerdos de Santa Fe de Ralito (Córdoba). Un hecho evidenciable y determinante fue la creación de la Ley 975 del 2005, a partir de la cual se logró la desmovilización de las AUC, que tenía por objeto:

“Facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, el grupo de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones, de las que trate la Ley 782 de 2002”. (Ley 975 de 2005)

De la mano con lo anterior, se intentaron diálogos con los demás actores armados del conflicto (FARC-EP y ELN), sin mayor éxito. Durante el resto de los periodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) se llevó a cabo una guerra directa contra lo que se denominaba la “amenaza terrorista”³, hasta la llegada del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), en donde se emite la Ley 1448 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que tenía por objeto: “Establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente Ley, dentro de un marco de justicia transicional”.

Tanto la Ley 975 del 2005 como la 1448 del 2011 tenían finalidades similares en cuanto a que las dos buscaban la desmovilización de un actor armado, aunque en su proceso cuentan con diferencias: la primera, en lo que representa la ley en el proceso de desmovilización en el actor armado que buscaban desmovilizar y la segunda en la definición de víctima, a partir de lo cual se reconoció la existencia del conflicto armado interno.

Por un lado, la Ley 975 del 2005 buscaba facilitar el proceso de reincorporación de un grupo que ya había entrado en un proceso de desmovilización y dar la imagen de un país en transición hacia una paz, a través del reconocimiento de unas víctimas, de un actor armado al margen de la ley y de unas medidas que prestarían derecho a la justicia, garantías de reparación y no repetición. Por otro lado, se encuentra la Ley de Víctimas que, a diferencia de la anterior, procura dar la imagen de un

³ Este apelativo asignado a los actores armados al margen de la ley, tiene asidero en las consecuencias y guerra preventiva derivadas de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

proceso de transición a través de medidas similares a la Ley 975 para, finalmente, llegar a un proceso de desmovilización de los actores armados restantes.

Es evidente entonces, que se diferencian en el actor o actores armados que buscaban desmovilizar, ya que la Ley de Justicia y Paz se enfocaba en desmovilizar a uno solo de los tres principales grupos generadores de violencia mencionados anteriormente. Ejemplo de esto es el artículo 10.1 de dicha ley, en donde se plantean los requisitos que debe cumplir el actor armado para que pueda acceder a los beneficios de la ley: “Que el grupo armado organizado de que se trata se haya desmovilizado y desmantelado en cumplimiento de acuerdo con el Gobierno Nacional”. Cabe recordar que, a la fecha en que se emitió la ley, el único grupo que cumplía con dicha condición eran las AUC, las cuales iniciaron su proceso de desmovilización luego de los acuerdos de Santa Fe de Ralito, firmado el 13 de julio del 2003.

La última diferencia y en parte la más grande –al contrastar las dos leyes– es el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno, que no solamente se hace a través de su mención constante en la ley sino a través de la definición de víctima. En ese sentido, el concepto de víctima en la Ley 975 de 2005 –o Ley de Justicia y Paz– se concreta de la siguiente manera:

“Para los efectos de la presente ley se entiende por víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales”. (art. 5º)

Es aquí donde se puede identificar un elemento esencial, mediante el cual se puede concluir que la víctima que reconoce la Ley 975 no es una víctima del conflicto armado, sino del “terrorismo” como reconocimiento a la violación del derecho internacional humanitario⁴. Aun cuando en el ámbito de la ley se menciona que debería ser interpretada de acuerdo con la Constitución y los tratados ratificados en Colombia en ningún momento se menciona su uso.

A diferencia del concepto de víctima de la anterior normatividad, la Ley 1448 de 2011 reconoce la existencia del conflicto armado interno, no solo a través de su mención constante a lo largo de todo su articulado sino reafirmando su existencia usando el derecho internacional humanitario como complemento:

⁴ Al que, por cierto, Colombia se acogió al ratificar el Protocolo II el 14 de agosto de 1995 de los acuerdos de Ginebra, que habla del respeto a las víctimas de los conflictos armados no internacionales.

“Se consideran víctimas, para los efectos de esta Ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”. (art. 3º)

Unido a lo anterior, el marco jurídico para la paz delimitado en el Acto Legislativo 1 del 31 de julio de 2012, se configura como el documento a partir del cual entran a formar parte del articulado de la Constitución de 1991 algunos aspectos relacionados con la justicia transicional, en donde hace alusión a que es deber del Estado investigar las violaciones graves a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, afirmando nuevamente el hecho de que existe un conflicto armado interno en Colombia. Como se mencionó anteriormente, la Ley 1448 marca un hito importante, ya que con esta regulación se dio fin al debate acerca de la caracterización y tipificación del conflicto colombiano.

Resulta oportuno ampliar aquí que el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, influido por los ataques a las torres gemelas del 11 de septiembre de 2001, calificaba a la situación interna del país como “amenaza terrorista”. De hecho, los argumentos de quienes defendían la postura de la inexistencia de conflicto armado se fundamentaban, en primera instancia, en que el concepto de conflicto armado es sinónimo de guerra civil, lo cual no aplicaría para al Estado colombiano, ya que no hay dos sectores resolviendo sus diferencias a través de las armas; en segundo lugar, que Colombia es un país democrático en el cual no existen razones para alzarse en armas y, por último, que estos grupos armados no contaban con apoyo popular.

Por otro lado, aquellos que abogaban por la existencia de un conflicto armado generalmente argumentaban que, según los Tratados de Ginebra, el conflicto armado interno se reconoce como tal cuando las fuerzas regulares del Estado se enfrentan con otro actor armado, con un mando y un territorio sobre el cual ejercen control.

Es necesario tener en cuenta que la violencia en Colombia no es de un solo tipo, como se ya precisó previamente, dado que la nación no ha vivido un periodo de silencio de los fusiles y de acciones en contra de los civiles. Cada uno de los momentos históricos ha presentado características diferentes, con actores diferentes, con motivaciones distintas, pero con un derrotero definido: la toma del poder enfrentada a la consolidación de la presencia estatal.

Para el caso objeto de estudio, en el periodo de Álvaro Uribe Vélez, las intenciones de acabar con el conflicto están representadas en una cruenta lucha frontal, además del proceso de paz con las Autodefensas. En relación con el gobierno de

Juan Manuel Santos, la Ley 1448 demostró la intención de desmovilizar a un actor armado y reconocer a las víctimas a través de la garantía legal que implica la ley, además de reforzarlo con el Acto Legislativo 01 del 2012 según el cual:

“Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos”. (art. 1º).

Conclusiones

De la mano con lo expuesto anteriormente, la Ley 1448 representa un punto de quiebre importante en la consideración del conflicto en el país y la violencia de allí desprendida. El uso de la misma por el gobierno Santos demuestra la intención de identificar y brindar derechos a las víctimas de un conflicto sangriento y violento. Al realizar esta acción, se permite evidenciar las características propias del conflicto e impactar si se quiere los orígenes del mismo.

La labor del gobierno Santos al darle nombre a lo que se enfrentó con la guerrilla de las FARC-EP, implica iniciar acciones en donde la gran mayoría de los actores del conflicto son identificados y como lo evidencia los sucesos acaecidos, contribuyó en el logro del Acuerdo de Paz en el año 2016.

Referencias

1. González, F. (2003). ¿Colapso parcial o presencia diferenciada del estado en Colombia?: una mirada desde la historia. *Colombia Internacional*, 58, 124-158. Recuperado de: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint58.2003.05>.
2. Semana (2 de junio, 2005). Sí hay guerra, señor presidente. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/portada/articulo/si-guerra-senor-presidente/70763-3>
3. Torres, J. (2007). Concepto de conflicto armado interno y seguridad jurídica. *Prolegómenos: Derechos y Valores*, X(19), 107-121. Recuperado de: <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/2548/2229>.
4. Patiño, C. (2010). *Guerra y construcción del Estado en Colombia 1810-2010*. Bogotá, D.C.: Universidad Militar Nueva Granada.
5. República de Colombia. Ley N° 975 de 2005. Diario Oficial 45980, Bogotá, Colombia, 25 de julio del 2005.
6. República de Colombia. Ley N° 1448 de 2011. Centro de Memoria Histórica, Bogotá Colombia, 10 de junio del 2011.
7. República de Colombia. Acto Legislativo 01 de 2012. Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, Colombia, 31 de julio del 2012.